

Carrera: Abogacía

Tema: Modelo de Caso- Derecho Ambiental

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza. Sala 2. (18 de Abril de 2017) caratulado "Minera Rio de la Plata SA c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza p/ Acción de inconstitucionalidad".

Autor: María Paula Sassone Monneret de Villars

D.N.I.: 32.019.076

Legajo: VABG60084

Tutor: María Lorena Caramazza

SUMARIO: I. Introducción. Minería vs. Agua. - II. Premisa fáctica. Ley 7722. - III. Historia procesal. - IV. Decisión del Tribunal. - V. Análisis de la ratio decidendi. - VI. Doctrina y jurisprudencia. - VII. Conclusión del autor. - VII. Referencias bibliográficas.

I. Introducción. Minería vs. Agua.

En el marco del análisis de las consecuencias del cambio climático sobre regiones determinadas, el uso del agua dulce abre una serie de debates multisectoriales necesarios. Y uno de ellos resulta de la inserción de la minería metalífera a cielo abierto en zonas donde la disponibilidad de agua ya es limitada para las tradicionales tareas rurales.

Para las comunidades que viven y producen pegadas a los grandes cordones montañosos, en particular de Cuyo y del Noroeste, el agua es un recurso escaso y vital para la subsistencia de sus modelos productivos. Sin ella el desarrollo humano y el progreso económico de dichas regiones serían infructuosos.

Sin embargo, a la demanda de agua propia de todas estas actividades ahora se suma la moderna minería metalífera a cielo abierto, que abre las montañas en busca de oro, plata y cobre, entre otros productos con alta demanda externa. El proceso de extracción de metales requiere de grandes cantidades de agua que, luego de la voladura de amplias terrazas, se utiliza en el proceso de separación del metal de la roca, etapa en la que también se emplean distintos productos químicos, tales como el cianuro, el arsénico o el ácido sulfúrico, dependiendo de qué producto se está extrayendo.

La Ley 7722, que regula la minería en la provincia de Mendoza, establece que el uso de sustancias químicas, mezclas o disoluciones de ellas, quedará restringido a aquellas que aseguren la sostenibilidad del proyecto y estará limitado a aquellos productos cuya producción, importación y uso esté permitido en la República Argentina, y su aplicación, transporte, almacenamiento y distribución estará sujeto a las normas vigentes provinciales, nacionales e internacionales.

Todo ello garantizando la sustentabilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales, con especial énfasis en la tutela del recurso hídrico y asegurando el

cumplimiento de la actividad minera de los principios ambientales de sustentabilidad establecidos en leyes nacionales y provinciales, como la de Ordenamiento Territorial y de Protección de Áreas Naturales, e incluso la Constitución Nacional y Provincial.

Es por ello que nos resulta de gran interés presentar el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Mendoza, cuya sentencia tuvo lugar el día 18 de abril del 2017 en donde la Minera del Rio de la Plata S.A. interpone recurso de inconstitucionalidad contra el gobierno de Mendoza en autos caratulados: "Minera Rio de la Plata S.A. c/ Gbno. De la provincia s/ Acción de Inconstitucionalidad".

En dicho caso se presentan problemas jurídicos de índole lógico, axiológico y de relevancia.

Al respecto, la actora asevera que la ley n° 7722 conculca sus derechos adquiridos y prerrogativas constitucionales de igualdad, legalidad, razonabilidad, debido proceso y propiedad, en los términos de los arts. 29 y 49 de la Constitución de Mendoza. Refiere a que la ley objetada dispone el impedimento en el territorio provincial del uso de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y otras sustancias tóxicas similares en los procesos mineros metalíferos obtenidos a través de cualquier método extractivo, lo cual implicaría la prohibición de la actividad minera metalífera. Adicionalmente, expresa que con ello se le priva del ejercicio de los derechos que taxativamente habilita tanto el Código de Minería como las Cartas Fundamentales de la Nación (arts. 14 y 17) y de la Provincia (arts. 8, 28 y 33). Específicamente, de un lado el derecho de propiedad y, del otro, el derecho a ejercer industria lícita.

Ante lo expuesto se puede aseverar que si la actividad minera se desarrolla con procedimientos seguros para el ambiente y la salud de la población, tal como lo expone la ley, no surgiría ningún inconveniente si se llevara adelante. De ninguna manera se cercena el derecho a ejercer industria lícita y el derecho de propiedad, siempre y cuando se respete la metodología impuesta por la ley.

Además según la actora, la seguridad jurídica se encuentra violentada en la medida que la ley impugnada no permite conjugar el interés público del que goza la minería con la sanción de una norma que destruye la previsibilidad, desde que la mandante al momento de adquirir sus derechos jamás imaginó la posibilidad de que se

le coartara el uso de sustancias imprescindibles para su industria. Destaca que la ley es discriminatoria y no resguarda el principio de igualdad, toda vez que el resto de las industrias de Mendoza (procesos de refinamiento de petróleo, baterías de automóviles, industria vitivinícola) hacen uso de las sustancias vedadas para la minería vulnerando así los arts. 7 de la Const. Prov. y 16 de la Nacional.

No se violenta la seguridad jurídica, desde que ella no importa la prohibición de alterar el orden jurídico, pues el mismo puede ser modificado con los límites constitucionales de la razonabilidad (art. 28 C.N.).

La actora sustenta que los arts. 28 de la Const. Nacional y 48 de la Prov. se encuentran transgredidos, en función de que la norma tachada no respeta el orden de prelación de las leyes y desbarata derechos reconocidos constitucionalmente, dado que al prohibir sustancias ineludibles para llevar a cabo proyectos mineros, imposibilita el ejercicio del derecho concedido.

Con respecto a la mencionada prelación de las leyes, aquí no se estaría violentando derecho alguno, ya que aquí se trata de proteger un bien superior, protegido constitucionalmente y a través de tratados internacionales con jerarquía constitucional, que es el derecho a un ambiente sano (art.41 C.N.). Según expresa la ley 7722, las sustancias prohibidas pueden ser reemplazadas por otras, siguiendo un riguroso procedimiento presidido por la autoridad competente.

Según la actora, el art. 1 de la ley habla de una terminante prohibición, mientras que los siguientes reglan un procedimiento para obtener algo que está prohibido, esto permite vislumbrar la incoherencia de la ley y la desconexión del aludido artículo con el resto de la normativa.

Frente a este planteo podemos decir que en la ley 7722 no se prohíbe la actividad minera, sino que veda el uso de determinadas sustancias para la protección del recurso hídrico.

Además, agrega que la ley 7722 tiene efectos retroactivos y con esto no solo lesiona derechos adquiridos, también hace caer expectativas legítimas, amparadas tanto en los arts. 8 de la Const. Prov. y 17 de la Nacional, como en el art. 17 del Código de Minería, en cuanto estipula que los trabajos de las minas no pueden ser impedidos ni

suspendidos, sino cuando así lo exija la seguridad pública, la conservación de las pertenencias y la salud o existencia de los trabajadores.

Con esto dejamos allanado el camino de la retroactividad, ya que permite a las concesiones existentes poder adecuarse a la normativa en un plazo de 30 días.

En la siguiente nota a fallo se procederá a realizar una reconstrucción de la premisa fáctica junto con su historia procesal, hasta lograr la descripción de la decisión del tribunal que ha tomado en base al caso concreto. Seguidamente, se procederá a gestar un análisis de la ratio decidendi en la sentencia del mismo; encausando a la realización de una descripción conceptual con sus antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, desembocando así en comentarios por parte del autor para definir en una conclusión final.

II. Premisa fáctica. Ley 7722.

La empresa Minera del Rio de la Plata S.A. pretende la declaración de inconstitucionalidad de la ley 7722 arguyendo que impide la actividad minera de primer grado. A lo que la provincia defiende que no se trata de un impedimento absoluto sino de llevar a cabo la actividad excluyendo el uso las sustancias mencionadas en el art. 1 de dicha ley.

En este proceso constitucional se llama a resolver "un aspecto de inmensa trascendencia pública para el ambiente sano (derecho humano y bien jurídico colectivo), **el agua** derecho fundamental y condición previa para el ejercicio de otros derechos humanos, la economía y la comunidad".

III. Historia procesal.

La empresa Minera Río de la Plata S.A., se presenta a través de su representante legal, quien demanda al Estado Provincial con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 7722. Es una sentencia de instancia única ya que se trata de un recurso en el que la Suprema Corte es la que ejerce jurisdicción originaria para conocer y resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes provinciales.

Corrido el respectivo traslado, contestan la demanda Asesoría de Gobierno junto con Fiscalía de Estado y solicitan el rechazo de la misma.

Se incorpora al expediente el dictamen del Procurador General del Ministerio Público Fiscal, quien asevera que la demanda en el presente caso debe ser rechazada.

En dicha causa la Suprema Corte decidió convocar al Tribunal Plenario, en cuyo fallo el voto mayoritario confirmó la validez constitucional de la Ley 7722.

IV. Descripción de la decisión del tribunal.

Los jueces que componen la sala a la que se sometió la votación son Dr. Omar Alejandro Palermo, el Dr. Mario Daniel Adaro, y Dr. José Virgilio Valerio (no suscribe por estar de licencia). Los mismos resolvieron rechazar la acción de inconstitucionalidad entablada por Minera Río de la Plata S.A. e imponer las costas del proceso a la actora vencida.

Las preguntas a resolver en esta sentencia son:

- 1. ¿es procedente la acción de inconstitucionalidad interpuesta?
- 2. ¿qué solución corresponde?
- 3. la imposición de las costas.
- 1) El Dr. Palermo considera improcedente la acción de inconstitucionalidad (fundamentos abajo expuestos). El Dr. Adaro suscribe, salvo en lo relacionado a la interpretación de los artículos primero y tercero, pues no se condice con las razones que plasmó en el fallo plenario (Minera del Oeste S.R.L. y Ot. c/ Gbno. de la Provincia p/ Acción Inconstitucionalidad).
- 2) El Dr. Palermo no se pronunció sobre este punto ya que, según expresa, solo deberá resolverse en caso de haberse resuelto afirmativamente la controversia anterior. El Dr. Adaro, adhirió.
- 3) El Dr. Palermo expuso que en función del modo de resolución y votación de las cuestiones anteriores, las costas del proceso se han de imponer a la parte actora vencida (arts. 36 del C.P.C. y 76 del C.P.A). Conforme ha quedado trabada la litis motivo de este pronunciamiento y dada la naturaleza de la pretensión, se advierte que el reclamo carece de apreciación pecuniaria directa, por lo que a los efectos regulatorios resulta de aplicación lo normado por el art. 10 de la Ley N° 3641. La determinación de los honorarios se ha de diferir para su correspondiente oportunidad. A lo que el Dr. Adaro, adhirió.

La presente resolución no es suscripta por el Dr. José Virgilio Valerio, por encontrarse en uso de licencia (art. 88 apart. III del C.P.C.).

V. Análisis de la ratio decidendi en la sentencia.

Antes que nada, se exponen los **obiter dicta**, los que darán un marco técnicojurídico, como teórico y conceptual para el cabal entendimiento de la naturaleza propia del fallo bajo estudio:

- . **Principio de razonabilidad:** (art. 28 Const. Nac.), antes que incompatibilidad, se advierte complementariedad entre la normativa nacional, las leyes locales y los principios –precautorio, de prevención y de sustentabilidad– contenidos en la Ley 25.675 General del Ambiente.
- . Complementariedad de las normas: la regulación provincial expande el contenido tuitivo ambiental por encima de las normas nacionales, no puede existir reproche en su validez, en razón de que no existe contradicción alguna entre los distintos órdenes sino complementariedad.
- . **Principio de precaución:** cuyo cometido consiste en garantizar la seguridad y control del ecosistema con sus recursos frente a actividades en cuyas implicancias intrínsecas domina la peligrosidad y la incertidumbre científica.
- . Principio de igualdad: (arts. 16 Const. Nac. y 7 Const. Prov.) no tiene carácter absoluto, por lo que el legislador puede crear categorías, grupos o clasificaciones que irroguen trato diferente entre los habitantes a condición de que el criterio empleado para esa discriminación sea razonable (art. 28 Const. Nac.).
- . Derecho de propiedad (arts. 8 Const. Prov. y 17 Const. Nac.) y a ejercer industria lícita (art. 14 Const. Nac. y 33 Const. Prov.), los mismos se encuentran garantizados "si la actividad minera se desarrolla con procedimientos seguros para el ambiente y la salud de la población, dentro del concepto de desarrollo sustentable y de responsabilidad social empresaria". De consuno con lo anterior, se infiere que el derecho a ejercer toda industria requiere no sólo que ésta sea lícita, sino que además sea congruente con las reglamentaciones legales y administrativas (art. 14 Const. Nac.), cuyas aplicaciones conlleven a la armonización de su ejercicio con los derechos de las demás personas.

. **Derechos adquiridos:** (art. 29 Const. Prov.), esta Suprema Corte ha declarado que ni el Gobierno de Mendoza, ni persona alguna, tiene derechos adquiridos en todo cuanto se refiere al aspecto ambiental.

Ahora bien, la Corte determinó que lo que la ley expresa es que si la actividad minera se desarrolla con procedimientos seguros para el ambiente y la salud de la población, tal como ella lo expone, no surgiría ningún inconveniente si se llevara adelante. De ninguna manera se cercena el derecho a ejercer industria lícita y el derecho de propiedad, siempre y cuando se respete la metodología impuesta por la ley.

Con respecto a que se violente la seguridad jurídica, ello no es así, desde que ella no importa la prohibición de alterar el orden jurídico, pues el mismo puede ser modificado con los límites constitucionales de la razonabilidad (art. 28 C.N.).

Con respecto a la prelación de las leyes, aquí no se estaría violentando derecho alguno, ya que se trata de proteger un bien superior, protegido constitucionalmente y a través de tratados internacionales con jerarquía constitucional, que es el derecho a un ambiente sano (art.41 C.N.). Según expresa la ley 7722, las sustancias prohibidas pueden ser reemplazadas por otras, siguiendo un riguroso procedimiento presidido por la autoridad competente.

En la ley n° 7722 no se prohíbe la actividad minera, sino que veda el uso de determinadas sustancias para la protección del recurso hídrico.

Dicha ley permite a las concesiones existentes poder adecuarse a la normativa en un plazo de 30 días.

Con respecto a los votos de los Ministros que componen la sala a la que se sometió dicho decisorio, me remito a lo expuesto en el titulo n° IV.

VI. Doctrina y jurisprudencia.

a. Potestades constitucionales y recursos naturales.

El Dr. Martin, bien dice que la ley 7722 nace de las potestades constitucionales en las que se reconocen a las provincias el dominio originario de los recursos naturales (art. 124, CN), y en consecuencia la competencia para la reglamentación de su uso y disposición. En materia ambiental, nos indica el autor, la reforma constitucional de 1994 estableció que "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los

presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales" (art. 41, CN). Sobre la base de esos presupuestos mínimos fijados por la Nación, cada provincia dicta su régimen propio, pudiendo incrementar, mas no disminuir los niveles de protección ambiental establecidos por aquellos presupuestos. Es gracias a este contexto que nace la ley 7722. Es más,

...resulta viable desde el punto de vista jurídico, en cuanto la Provincia goza constitucionalmente de facultades suficientes para sancionarla, y constituye una opción política dentro de la diversidad de posibilidades que la concreción de un desarrollo sostenible brinda y que no puede entonces catalogarse de insostenible. (Martin, 2008, ap.VI)

b. Modelo económico de desarrollo.

Ahora bien, indica el autor que aunque a primera vista la dialéctica del conflicto pudiera entenderse entablada entre el desarrollo económico minero y la preservación del medio ambiente representada en "el agua" como recurso, ello constituye a su juicio una simplificación excesiva, y una inteligencia limitada e ingenua del asunto. Ello así porque la disputa puede ser leída de manera más real que aparente, ya no tanto en defensa de un interés "ambiental" abstracto y ciertamente retórico, sino entre dos modelos de desarrollo económico con diversas implicancias ambientales. En gran medida se trató de una disputa "por el agua", entre los sectores agrícola productivos tradicionales con fuerte arraigo en la cultura e idiosincrasia de Mendoza que, además de ver amenazada la calidad de las aguas, vieron fundamentalmente amenazados los volúmenes, y el uso minero, que requería de ingentes cantidades del mismo líquido, siempre escaso en la provincia. El modelo de desarrollo agrícola tradicional encontró así, en la causa ambiental un discurso con fuerte aceptación popular y en los ambientalistas, un aliado estratégico en la disputa por el recurso en cuanto importaba preservar el statu quo, por sobre la novedosa, pero demonizada actividad minera. En síntesis, desde este punto de vista, la ley puede ser considerada como el resultado legítimo de esa puja de intereses y el triunfo del modelo tradicional de desarrollo de la Provincia de Mendoza y de los nuevos actores ambientales, por sobre el nuevo modelo de desarrollo minero que iba cobrando forma.

c. Prohibición vs. Inconstitucionalidad.

El autor no considera que dicha ley sea discriminatoria y por tanto inconstitucional, en cuanto no prohíbe la actividad, sino tan solo limita las sustancias con las que se ha de llevar a cabo la misma. De hecho, no lo es mientras así no sea declarada como tal por los tribunales, la Suprema Corte de Justicia de Mendoza o la Corte suprema de Justicia de la Nación. Pues, los derechos, entre ellos la libertad de empresa, no son absolutos sino, por el contrario, se hayan sujetos a reglamentación, general y particular.

Finalmente, agrega, que no considera a la ley una veda o prohibición implícita o indirecta de la actividad minera metalífera. "Toda vez que conforme el estado actual de la ciencia y de la técnica, aunque quizás en etapa de investigación y desarrollo, existen otros medios disponibles que prescinden de las sustancias químicas prohibidas" (Martin, 2008, ap. IV).

d. Jurisprudencia.

Con respecto a la jurisprudencia, podemos citar al fallo de Minera del Oeste S.R.L. y Ot. c/ Gbno. de la Provincia p/ Acción Inconstitucionalidad, donde también se plantea la inconstitucionalidad de la ley 7722. La encargada de resolver este recurso también fue la Suprema Corte, sala 2. Donde también determino que dicha ley no prohíbe la actividad minera, sino que lo vedado en ella es el uso de determinadas sustancias de cara a la protección del recurso hídrico.

Las sentencias de ambos fallos son prácticamente concomitantes por lo que los reclamos de la actora así como los argumentos expresados por la Corte son idénticos.

VII. Conclusión del autor.

Aunque es verdad, que la técnica legislativa empleada en la ley n° 7722 es discutible, lo que no lo es, es la protección de los recursos naturales en general, y en particular del agua. Por lo que coincido plenamente con la decisión tomada por el Supremo Tribunal de la provincia, en tanto el valor del recurso en discusión es infinitamente mayor a lo que puede generar la actividad minera. Aun mas, siendo que vivimos en una provincia de clima semidesértico, con escasas precipitaciones, donde la vida se desarrolla casi exclusivamente en oasis bajo riego que conforman tan sólo un tres por ciento de la superficie del territorio, tenemos una base económica fundamentalmente agroindustrial, aunque también turística con importante participación

hidrocarburífera y minera, no metalífera, así es como el rol del recurso hídrico se torna fundamental, cuando no vital.

Desde el punto de vista jurídico, como ya hemos recalcado varias veces, no se estaría vulnerando derecho alguno desde que la Constitución Nacional otorga prerrogativas suficientes a las provincias para reglamentar su uso, aprovechamiento y protección. Así también lo demuestran las legislaciones provinciales de Chubut (Ley 5001); La Rioja (Ley 8137); Río Negro (Ley 3981); y Tucumán (Ley 7879), en lo que respecta a explotación minera.

Todo esto hace posible que estemos frente al intento político, social y económico de un anhelado crecimiento con desarrollo sostenible.

VIII. Referencias bibliográficas.

Ley 9210. (2019). Recuperado de http://www.boletinoficial.mendoza.gov.ar/boletin-busqueda-avanzada/.

Ley 9209. (2019). Recuperado de http://www.saij.gob.ar/9209-local-mendoza-modificatoria-ley-7722-prohibicion-uso-sustancias-quimicas-procesos-extraccion-minerales-lpm0009209-2019-12-20/123456789-0abc-defg-902-9000mvorpyel?&o=0&f=Total%7CFecha%7CEstado+de+Vigencia%2FVigente%2C+de+alcance+general%7CTema%5B5%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%2FLocal%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n+tem%E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo+de+Documento%2FLegislaci%F3n%2FLey&t=28525

Ley 7722. (2007). Recuperado de http://www.saij.gob.ar/7722-local-mendoza-prohibicion-uso-sustancias-quimicas-procesos-extraccion-minerales-lpm0007722-2007-06-20/123456789-0abc-defg-227-7000mvorpyel.

Código de Minería. Ley 1919. (1886). Recuperado de http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43797/texact.htm#1

Código de Procedimientos Mineros de Mendoza. Ley 6913. (2001). Recuperado de http://www.saij.gob.ar/LPM0006913.

Constitución de la Provincia de Mendoza. (1916). Recuperado de http://www.saij.gob.ar/0-local-mendoza-constitucion-provincia-mendoza-lpm0000000-1916-02-11/123456789-0abc-defg-000-0000mvorpyel.

Constitución de la Nación Argentina. Ley 24430. (1994). Recuperado de http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm.

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza. Sala 2. (18 de Abril de 2017). Minera Rio de la Plata SA c/ Gbno. De la Provincia de Mendoza p/ Acción de inconstitucionalidad. CUIJ: 13-02843403-5 (012174-9061101).

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza. Sala 2. (18 de Abril de 2017). Minera del Oeste SRL y ot. c/ Gbno. De la Provincia p/ Acción de inconstitucionalidad. CUIJ: 13-02843392-6 (012174-9058901).

Martin, L. (2008). Desarrollo sustentable y ley 7722 de la Provincia de Mendoza sobre prohibición de utilización de sustancias químicas en los procesos minero-metalíferos. Publicado en LLGran Cuyo 2008 (julio), 607. Cita Online AR/DOC/600/2008.

Occhipinti Trigona, Giovanna. (2007). La compatibilidad internacional de la ley 7.722 en tema de recurso hídrico en la Provincia de Mendoza. Recuperado de https://www.federalismi.it/nv14/articolodocumento.cfm?Artid=8704&content=La+compatibilidad+internacional+de+la+ley+7. 722+en+tema+de+recurso+h%C3%ACdrico+de+la+Provincia+de+Mendoza&content_author=Giovanna+Occhipinti+Trigona.

Pinto, M. y Martin, L. (2013). La cuenca hidrográfica como base para la gestión ambiental y de recursos hídricos. Precisiones, alcance y límites en torno al concepto geográfico, jurídico y político. Publicado en SJA 24/04/2013, 24/04/2013, 35. Cita Online AR/DOC/5092/2013.

Pinto, M. (2013). Técnicas y principios aplicables a las sanciones ambientales. Publicado en SJA 27/11/2013, 27/11/2013, 3. Cita Online AR/DOC/6681/2013.

Pinto, M. y Martin, L. (2012). Análisis de caso en atención al régimen mendocino. *La evolución del impacto ambiental y su régimen jurídic*o (pp. 103-161). (1° Ed.) Ciudad de Buenos Aires: Ed. Lajouane.